Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración

Carpeta Nº 1037 de 2006

Versión Taquigráfica N° 662 de 2006

INCOMPATIBILIDADES Y PROHIBICIONES PARA DETERMINADOS FUNCIONARIOS DEL ESTADO

Versión taquigráfica de la reunión realizada el día 26 de julio de 2006

(Sin corregir)

PRESIDE: Señor Representante Gustavo Borsari Brenna.

MIEMBROS: Señores Representantes Álvaro Alonso, Jorge Orrico, Edgardo Ortuño, Nelson Rodríguez Servetto y Javier Salsamendi.

INVITADOS: Señor Representante Jorge Gandini.

SEÑOR PRESIDENTE (Borsari Brenna).- Habiendo número, está abierta la reunión.

La Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración tiene el agrado de recibir al señor Representante Gandini para exponer sobre el proyecto de ley que ha presentado: "Incompatibilidades y prohibiciones para determinados funcionarios del Estado", que figura en el Repartido Nº 671.

Cedemos la palabra el señor Representante.

SEÑOR GANDINI.- Agradezco a la Comisión por haberme recibido para exponer sobre el proyecto de ley que he presentado hace algunas semanas, y que refiere a la reglamentación del artículo 124 de la Constitución de la República, según dispone y permite el artículo 126 de la Carta.

Esta iniciativa se genera en un debate público que a nadie de los presentes escapa, referido a situaciones que han generado diversas opiniones acerca de la actividad pública y privada del Secretario de la Presidencia, así como de la actividad particular, privada, del propio Presidente de la República. El debate público es una de las herramientas que el sistema democrático permite y genera; las diferentes opiniones de los partidos políticos, de los dirigentes y de los parlamentarios, también lo son. Nuestro propósito al presentar este proyecto de ley es abordar ese debate desde nuestra función legislativa, tratando de resolverlo hacia el futuro, sin considerar posibles o eventuales responsabilidades de las conductas particulares en el pasado. Obviamente, nuestra intención también es resolverlo con carácter general, más allá de las personas involucradas que hoy ocupan esos cargos.

Sin duda, puede haber distintas interpretaciones o visiones con relación a las actividades de estas jerarquías que hoy ocupan el centro de este proyecto de ley; no es lo mismo el debate que se genera sobre la doble actividad del Secretario de la Presidencia de la República que el que surge por la del propio Presidente de la República. Independientemente de ese debate, es bueno mirar hacia adelante y tratar de resolver esa situación a partir de una ley reglamentaria.

El artículo 124 de la Constitución de la República establece prohibiciones para los Senadores y los Representantes en el ejercicio de su función. Precisamente, dice que no podrán "Intervenir como directores, administradores o empleados en empresas que contraten obras o suministros con el Estado, los Gobiernos Departamentales, Entes Autónomos, Servicios Descentralizados o cualquier otro organismo público". Tampoco podrán "Tramitar o dirigir asuntos de terceros ante la Administración Central, Gobiernos Departamentales, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados".

Por su parte, el artículo 171 de la Constitución de la República establece: "El Presidente de la República gozará de las mismas inmunidades y le alcanzarán las mismas incompatibilidades y prohibiciones que a los Senadores y a los Representantes". Por lo tanto, el artículo 124 también rige para el Presidente. Del mismo modo, el artículo 178 de la Constitución de la República establece para los Ministros de Estado: "[...] las mismas incompatibilidades y prohibiciones que a los Senadores y Representantes [...]".

Entonces, es muy claro que el artículo 124 de la Constitución de la República, que establece las prohibiciones e incompatibilidades para Senadores y Representantes, también rige para Ministros de Estado y para el propio Presidente de la República. Tenemos otra serie de normas que regulan el accionar de todos aquellos que son funcionarios públicos, que establecen incompatibilidades en el preciso significado que determina la Real Academia Española para el término "implicancia", que es la incompatibilidad legal o moral.

Al respecto, la Ley Nº 17.008, relativa a la Convención Interamericana contra la Corrupción, suscrita en Caracas, fue aprobada por el Parlamento uruguayo el 15 de setiembre de 1998. Esta Convención establece una serie importante de propósitos y de medidas que los Estados deben llevar adelante para combatir prácticas que censuramos. Su artículo 3º establece: "(...) los Estados Partes convienen en considerar la aplicabilidad de medidas, dentro de sus propios sistemas institucionales, destinadas a crear, mantener y fortalecer: 1. Normas de conducta para el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas. Estas normas deberán estar orientadas a prevenir conflictos de intereses y asegurar la preservación y el uso adecuado de los recursos asignados a los funcionarios públicos en el desempeño de sus funciones".

Esta parece ser una recomendación general de esta Convención.

Esta Convención nos lleva a la Ley Nº 17.060, de 23 de diciembre de 1998, conocida como Ley Anticorrupción, que además creó lo que se conoce como Junta Anticorrupción. Esta Ley que crea la Junta Asesora en Materia Económico Financiera del Estado -además de las normas contra la corrupción-, nos lleva al decreto reglamentario de 23 de enero de 2003, que también establece prácticas y conductas muy determinadas que deben aplicarse. Su artículo 12 establece: "(Conductas contrarias a la probidad).- Son conductas contrarias a la probidad en la función pública (...) B) Valerse del cargo para influir sobre una persona con el objeto de conseguir un beneficio directo o indirecto para sí o para un tercero. (...) D) Intervenir en las decisiones que recaigan en asuntos en que haya participado privadamente como técnico. Los funcionarios deberán poner en conocimiento de su superior jerárquico su implicancia en dichos asuntos y los antecedentes correspondientes para que este adopte la resolución que corresponda".

El artículo 17, bajo el título "Implicancias", establece: "El funcionario público debe distinguir y separar radicalmente los intereses personales del interés público. (...) En tal virtud, debe adoptar todas las medidas a su alcance para prevenir o evitar todo conflicto o conjunción de esos intereses en el desempeño de sus funciones". Más adelante dice: "Por razones de decoro o delicadeza el funcionario podrá solicitar a su superior que le excuse del caso, ateniéndose a lo que este resuelva".

Es de destacar el artículo 27 que establece: "Prohíbese a los funcionarios públicos con cometidos de dirección superior, inspectivos o de asesoramiento ser dependientes, asesores, auditores, consultores, socios o directores de las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, que se encuentren sujetas al control de las oficinas de que aquellos dependan. Les está prohibido asimismo percibir de dichas personas retribuciones, comisiones u honorarios de clase alguna".

Entonces, hay toda una legislación muy clara respecto a las inhibiciones que se complementan con determinados códigos de conductas en la función pública; algunas actividades y profesiones tienen sus propios códigos. El artículo 1º de este proyecto de ley es una síntesis de lo que establecen los artículos 124, 126, 171 y 178 de la Constitución. Es decir que a Diputados, Senadores, Ministros y al Presidente de la República les está prohibido intervenir como Director, Administrador o empleado de empresas que contraten en cualquier modalidad con el Estado, los Gobiernos Departamentales, Entes Autónomos, Servicios Descentralizados o cualquier órgano público. Esto surge de la necesidad de aclarar con precisión esta situación, y evitar hacia el futuro discusiones que actualmente están presentes. El señor Presidente de la República en ejercicio, en su declaración jurada -que, tratándose de la del Presidente, es pública- declara ser empleado de dos empresas privadas, mutualistas, por las que percibe un sueldo líquido, establecido en esa declaración en una relación obvia de dependencia. Estas dos empresas mutualistas permanentemente contratan con el Estado diversos servicios y suministran otros en materia de CTI, de tomografías, etcétera, que le delegan otras instituciones sanitarias del Estado. Tiene una relación permanente en tanto contrato de DISSE genérico que establece obligaciones para esas empresas y para el Estado. Asimismo, la Administración regula el funcionamiento y las tarifas de esas empresas. Para nosotros no hay ninguna duda con relación a la situación actual que no está ajustada a derecho por parte del señor Presidente de la República, pero este artículo pone de manifiesto la necesidad de expresarlo hacia el futuro con una ley específica.

El artículo 2º establece que el Presidente de la República no podrá mantener ninguna relación de dependencia, ni percibir honorarios o remuneraciones salvo las que le correspondan por el ejercicio de su cargo público. Solo podrá ejercer la docencia de la enseñanza superior y su profesión u oficio en instituciones públicas, por supuesto de manera honoraria. ¿Por qué? Porque entendemos que el Presidente de la República percibe una remuneración acorde a su función, que hoy está próxima a los US$ 8.000 líquidos. Además, percibe otra serie de ingresos que solventan sus gastos para el funcionamiento adecuado de su investidura, y no es conveniente que el Presidente de la República tenga una relación de dependencia laboral fuera de esta, así como otro patrón que no sea el Estado, es decir, la ciudadanía a través del Estado. No nos parece conveniente -esta es una situación que no está debidamente regulada y proponemos regular- que el señor Presidente de la República destine algunas horas y días de la semana a actividades remuneradas por fuera, que van mucho más allá de su servicio público o de su vocación, lo que podría darse en este caso concreto u en otros. Entonces, nos parece que regulado hacia el futuro y con carácter general, no puede haber ninguna relación de dependencia. El Presidente de la República no puede percibir honorarios o remuneraciones de carácter alguno, y si su profesión u oficio son consideradas por el Senado como convenientes para ser prestados en servicio a la comunidad, puede hacerlo con la autorización que le dará en los tiempos requeridos para que se dedique a otras actividades que no sean las de su cargo, pero deberá hacerlo de manera honoraria y en instituciones públicas. Obviamente que al ser en instituciones públicas deberá ser honorario, porque no se pueden percibir dos salarios de naturaleza estatal. En consecuencia, nos parece interesante que si tenemos un Presidente con una profesión que puede ser de utilidad pública, el Senado lo valore y permita que esta se ejercite, y en este caso sería en un hospital público.

El artículo 3º aborda otros aspectos y la otra polémica, que hoy nos lleva a considerar al Secretario de la Presidencia de la República en su doble condición de abogado que ejerce en la materia penal y de Secretario de la Presidencia de la República con una jerarquía dentro del Poder Ejecutivo. Para establecerlo con carácter general y eliminar la posible incompatibilidad o implicancia de las funciones se establece que el Presidente de la República, los Ministros y quienes ocupen cargos políticos o de particular confianza en el Ministerio de Educación y Cultura, tampoco podrán tramitar, dirigir o de cualquier forma intervenir en asuntos de terceros ante el Poder Judicial cuando en el proceso intervenga como parte el Ministerio Público y Fiscal. Con esto estamos diciendo que la prohibición que se establece en el numeral 2º) del artículo 124 de la Constitución para los Representantes, Ministros y Presidentes de la República, en caso del Poder Ejecutivo se amplíe a los jerarcas del Poder Ejecutivo, Ministros, Presidentes de la República y aquellos otros cargos de particular confianza del Ministro de Educación y Cultura, dentro del cual se encuentra la Fiscalía de Corte -es decir el Ministerio Público y Fiscal-, cuando se trate de asuntos de terceros ante el Poder Judicial y no siempre ante este Poder cuando intervenga el Ministerio Público y Fiscal, de manera de evitar que un jerarca de un fiscal pueda estar interviniendo en un proceso en el que su dependiente o alguien sometido a su jerarquía tenga que dar opinión. Si hablamos de un juicio vinculado a materia de familia nos encontramos con que el Ministerio Público y Fiscal no interviene y, en ese caso, no hay ningún tipo de prohibición, inhibición o incompatibilidad. Pero sin duda lo hay en materia penal, y entonces tratamos de distinguir esta situación a futuro para que no se produzcan situaciones polémicas, no solo como la actual, sino mucho más abarcativas.

Por eso incluimos a todos los Ministros y cargos de particular confianza del Ministerio que tienen supervisión sobre estos temas.

El artículo 4º establece que el Secretario de la Presidencia de la República y el Director de la OPP -ambos de jerarquía ministerial- tienen las mismas incompatibilidades que los Ministros, porque si bien actúan con esas jerarquías -inclusive participan en el gabinete ministerial-, no tienen la condición de Ministros y, por lo tanto, no están abarcados por la normativa que sí contempla a estos. Se trata de una norma que quiere hacer justicia, tratando a todos los que son iguales de igual manera.

Por último, el artículo 5º establece las mismas consecuencias de incumplimiento de estos preceptos que establece la Constitución de la República para quienes se aparten de lo establecido en el artículo 124. Es decir, la pérdida inmediata del cargo empleando, inclusive, las mismas palabras que utiliza la Constitución de la República.

Nuestra intención es zanjar una polémica pública, de naturaleza política, a través de lo que permite y establece el artículo 126 de la Constitución, que es nada más ni nada menos que por ley, con mayoría absoluta de cada Cámara, reglamentar las prohibiciones establecidas en los artículos de la Constitución, o establecer otras -o sea que permite que por ley se establezcan otras prohibiciones-, así como extenderlas a los integrantes de otros órganos. Con este proyecto reglamentamos algunas, establecemos otras y además extendemos estas prohibiciones en el artículo 4º a otros jerarcas de la Administración.

Esto es todo y agradecemos a la Comisión el tiempo que nos ha brindado.

SEÑOR PRESIDENTE.- La tradición de esta Comisión es escuchar a los legisladores autores de proyectos radicados en esta Comisión, y no abrir polémicas en estas instancias, pero cuando llegue el momento se tratará el proyecto de ley. Por lo tanto, solo resta agradecer la presencia del señor Diputado Gandini.

Se levanta la reunión.